

SPOTLIGHT ON

Program Padat Karya Jaring Pengaman Sosial Labor Intensive & Community Fund Social Safety Net Programs

As part of the Government's Social Safety Net strategy that has been put in place to provide assistance to those sections of society who have been worst affected by the economic crisis, a number of programs have been designed to provide emergency short term employment opportunities. These programs have been labelled Padat Karya or labor intensive programs.

If these programs are to be a really effective way to channel precious resources to those who are most in need, careful attention must be paid to ensuring that there are proper mechanisms in place to guarantee accurate targeting, to ensure prompt and reliable delivery of funds, and to safeguard against money and resources falling into the wrong hands. All parties seem to agree that successful programs need transparency at all levels, proper accountability, and ways of ensuring that communities are fully consulted in all aspects of the planning and implementation of these projects.

One particular program, the PDM-DKE community fund program currently being implemented by local governments and supervised by Bappenas, has been the subject of considerable public comment and media reporting over recent months. This is not surprising: PDM-DKE is an extremely ambitious program attempting to deliver large amounts of assistance to nearly every region of the country over an extremely short time frame. In this issue of the newsletter we include a summary of a special SMERU appraisal of the preliminary stages of this program, based on investigations conducted in thirteen different locations in four provinces.

By way of contrast, we include articles on a number of other aspects of traditional Padat Karya-style aid programs: an overview of a World Bank-financed GOI drought relief program using this approach, and a report on NGO monitoring and participation in SSN programs in one particular province, Nusa Tenggara Barat.

There have been many items appearing in the press in recent weeks reporting cases of malnourishment in various parts of the country, especially affecting young children. We are also aware of anecdotal accounts describing the difficulties facing poor families who are no longer able to afford protein and nutrient-rich foodstuff such as eggs as a regular part of their daily diet. But accurate and reliable data is what is required to verify these reports. In the data

Sebagai bagian dari strategi Jaring Pengaman Sosial yang selama ini dicanangkan pemerintah untuk membantu masyarakat terkena dampak krisis paling parah, banyak program yang kemudian dibentuk, salah satunya adalah dengan membuka lapangan kerja sementara. Program inilah yang sekarang kita kenal dengan nama Padat Karya.

Jika program ini memang merupakan jalan keluar yang efektif untuk menyalurkan bantuan dana kepada mereka yang paling membutuhkan, kita harus benar-benar memastikan bahwa program ini telah memiliki ketepatan mekanisme demi menjamin pencapaian target yang akurat, penyaluran dana bantuan yang cepat dan dapat dipercaya, dan menghindarkan jatuhnya dana bantuan tersebut kepada orang yang tidak berkepentingan. Semua pihak tampaknya setuju bahwa kesuksesan program membutuhkan transparansi pada tiap tahap pelaksanaan, pertanggung-jawaban yang benar, dan cara untuk memastikan bahwa masyarakat tingkat lokal telah diberi bimbingan yang benar mulai dari aspek perencanaan hingga implementasi tiap-tiap proyek.

Salah satu program yang sedang digalakkan oleh BAPPENAS adalah PDM-DKE yang belakangan ini menjadi sorotan publik dan topik utama di berbagai media massa. Hal ini tidak mengherankan, karena PDM-DKE adalah program yang luar biasa ambisius untuk menyalurkan bantuan dalam jumlah besar dan hanya dalam waktu singkat kepada hampir seluruh wilayah di Indonesia. Dalam edisi buletin kali ini, kami mengulas singkat penilaian tim SMERU terhadap tahap awal pelaksanaan program tersebut, berdasarkan penelitian yang dilaksanakan di tiga belas lokasi berbeda di empat propinsi.

Sebagai bahan perbandingan, kami juga memasukkan artikel mengenai Program Padat Karya dipandang dari berbagai aspek: gambaran program bantuan Bank Dunia atas bencana kekeringan dengan menggunakan pendekatan program, dan laporan pemantauan oleh LSM serta partisipasinya dalam program JPS di salah satu propinsi, Nusa Tenggara Barat.

Banyak hal yang muncul di media massa pada minggu-minggu terakhir, melaporkan kasus-kasus kekurangan gizi di berbagai wilayah di Indonesia, khususnya yang berdampak pada anak kecil. Kami juga menaruh perhatian besar pada berbagai laporan mengenai kesulitan yang dihadapi oleh

section of our newsletter we are including a summary of the major findings of recent investigations conducted by the widely respected health research body, Helen Keller International, which reveal an alarming decline in the nutritional status of poor women and children in two major urban areas, locations that we know have been deeply affected by the economic crisis. These are preliminary findings but suggest a disturbing trend with important policy implications for Government, community organisations and donor agencies. ■ JM

keluarga-keluarga miskin yang tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan akan protein dan makanan padat-gizi, seperti telur, sebagai bagian dari makanan sehari-hari. Akan tetapi data yang akurat dan dapat dipercaya adalah satu hal penting yang dibutuhkan untuk membuktikan kebenaran laporan tersebut. Di bagian 'data' pada edisi ini, Anda dapat membaca ringkasan temuan penting yang baru-baru ini dilaksanakan oleh Helen Keller International, suatu badan riset kesehatan mendunia, yang mengungkapkan penurunan mengkhawatirkan pada status gizi wanita dan anak-anak miskin di dua daerah perkotaan, lokasi yang selama ini telah diketahui terkena dampak krisis paling parah. Ini hanya merupakan temuan awal, tetapi telah menunjukkan kecenderungan menggelisahkan dengan implikasi kebijaksanaan yang penting untuk pemerintah, organisasi kemasyarakatan, dan badan-badan penyandang dana.

Akhir kata, selamat membaca! ■ JM

Partisipasi LSM-NTB Pada Program Jaring Pengaman Sosial **NGO-NTB Participation in Social Safety Net Programs**

NGO-NTB Participation

During SMERU team visits to NTB last February, we have been impressed with the large number of locally based NGOs which are contributing to efforts to overcome the affects of the economic crisis and drought on the poor. In addition, to the group of 5 NGOs helping to facilitate the Padat Karya Desa program (see page 4, this issue), we present below some examples of very important efforts by NGOs in NTB.

Yayasan Swadaya Membangun

YSM is one of the most active NGOs in NTB in bringing emergency, labor-intensive projects to poor villages. During 1998/1999, with funding from Catholic Relief Services (CRS), YSM carried out labor intensive activities in 62 villages, involving 12.000 families. Project activities included village roads, irrigation, small dams, terracing, check dam, and bridges. In addition, YSM also acted as the executor of government's Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (Public Health Maintenance Guarantee program) for the city of Mataram, targeting over 23.000 poor families. For more information, contact Ali B. Dahlan at telp. 0370-23880.

LP3ES and SOMASI-NTB

LP3ES (Institute for Social and Economic Research, Education, and Information) and SOMASI (Public Solidarity for Transparency) have been involved in monitoring the implementation of labor intensive works (padat karya) programs in NTB. In January 1999, they conducted a survey of 180 individuals in 12 villages in 6 districts in NTB regarding padat karya projects. The results of this survey were:

- 71% of respondents stated the they did not have very complete information about the implementation budgets of padat karya projects in their villages.
- 56% said that while village participants received the benefit of temporary employment, the infrastructure created did not directly benefit them.
- 62% said they believed that there were elements of corruption, collusion and nepotism (KKN) in padat karya in their villages, including in programs managed by the departments of forestry, manpower, and agriculture, and the Padat Karya Desa program managed by local government.

Partisipasi LSM-NTB

Selama kunjungan tim SMERU ke NTB pada bulan Pebruari lalu, kami sangat terkesan dengan banyaknya LSM lokal yang berpartisipasi dalam usaha mengatasi dampak krisis dan kekeringan di masyarakat miskin. Di samping itu, ada lima LSM yang membantu memfasilitasi program Padat Karya Desa (lihat halaman 4), dan di bawah ini pula kami angkat profil usaha penting beberapa LSM di NTB tersebut.

Yayasan Swadaya Membangun

YSM adalah LSM paling aktif di NTB yang melakukan kegiatan "emergency", proyek padat karya untuk desa-desa miskin. Pada tahun 1998/1999, dengan dana bantuan dari Catholic Relief Services (CRS), YSM melakukan kegiatan padat karya di 62 desa yang melibatkan 12.000 kk. Proyek ini meliputi pembuatan jalan desa, saluran irigasi, embung-embung, terasering, chek dam, dan jembatan. Selain itu, YSM juga sebagai penyelenggara proyek Jaminan Kesehatan Masyarakat (JPKM) untuk kotamadya Mataram, yang ditujukan untuk lebih dari 23.000 keluarga miskin. Untuk informasi lebih rinci, hubungi Pak Ali B. Dahlan, telepon no. 0370 - 23880.

LP3ES dan SOMASI-NTB

LP3ES (Lembaga Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekonomi dan Sosial) dan SOMASI (Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi) terlibat dalam pemantauan pelaksanaan program padat karya di NTB. Pada bulan Januari 1999, mereka mengadakan survei jajak pendapat kegiatan proyek padat karya pada 180 orang di 12 desa, di 6 kabupaten NTB. Hasil survei tersebut adalah:

- 71 % responden menyatakan bahwa mereka tidak mendapat informasi secara lengkap tentang anggaran biaya proyek padat karya di desa mereka.
- 56% menyatakan peserta proyek menerima manfaat hanya sebagai pekerja sementara, bangunan yang dibuat tidak memberi manfaat langsung kepada mereka.
- 62% percaya bahwa ada unsur Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) pada proyek padat karya di desa mereka, termasuk program padat karya Kehutanan, Pekerjaan Umum, Pertanian, dan program Padat Karya Desa yang dikelola oleh pemerintah daerah setempat.

- 67% said that they believed that the funds actually expended on projects in their villages were less than had been officially budgeted, and that this led to very poor project quality.

Based on the combined responses, it was estimated that of the individuals employed in these works projects, 68% were considered poor, 25% were considered to be of average income levels, and 7% were considered to be of above average income.

This kind of survey research should be very useful to government and civil society in identifying the strengths of the social safety net programs and areas where improvements are needed. For more information, contact Pak Suhardi at LP3ES-NTB, telp. 021-5674211-213 or 566 7139.

Committee to Monitor Food Security (KPRP) in NTB

KPRP is a voluntary group of concerned citizens which has collected data on food scarcity in villages in NTB. The Committee has been active in monitoring the impact of the El Nino drought, which started in 1997. Through discussion forums with NGOs, the press and local government about food problems in specific areas, for example in Kecamatan Sekotong (West Lombok kabupaten), government assistance has become better targeted to reaching the areas of greatest need.

While the Committee is still functioning, it is dependent on receiving reports from the public about food scarcity, as it does not have funds to undertake its own monitoring efforts. Contact person at KPRP is Yudi, telp. 0370-637017. ■ HS

- 67% mengatakan bahwa mereka yakin dana yang direalisasikan tidak sesuai dengan dana yang dianggarkan, hal ini mengakibatkan mutu proyek menjadi sangat rendah.

Hasil jajak pendapat memperlihatkan bahwa penerima manfaat proyek-proyek ini adalah 68% orang miskin, 25% orang berpenghasilan sedang, dan 7% orang kaya.

Survei penelitian seperti ini sesungguhnya sangat bermanfaat untuk pemerintah dan masyarakat madani untuk mengenali kekuatan program jaring pengaman sosial dan daerah di mana perbaikan dibutuhkan. Untuk informasi lebih lanjut, silakan hubungi Pak Suhardi di LP3ES-NTB, telepon 0370-5674211-213 atau 5667139.

Komite Pemantau Rawan Pangan (KPRP) di NTB

KPRP adalah kelompok sukarelawan yang memiliki rasa kepedulian terhadap masyarakat yang telah mengumpulkan data rawan pangan di desa-desa di NTB. Komite ini secara aktif memantau dampak kekeringan El-Nino yang berawal pada tahun 1997. Melalui forum diskusi dengan LSM, pers dan pemerintah daerah mengenai masalah pangan di wilayah tertentu, seperti di kecamatan Sekotong (kabupaten Lombok Barat), bantuan pemerintah saat ini telah mencapai sasaran yang lebih tepat, yaitu masyarakat yang sangat membutuhkan.

Meski komite ini masih berfungsi, kegiatannya hanya bergantung pada masuknya keluhan dari masyarakat tentang keadaan rawan pangan, karena tidak memiliki dana untuk mengadakan pemantauan sendiri. KPRP dapat dihubungi melalui Saudara Yudi di telepon 0370-637017. ■ HS

Hasil Penelitian Cepat Tim SMERU pada Persiapan Program PDM-DKE

Results of A SMERU Team Rapid Assessment of the First Phase of the PDM-DKE Program

The Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE, Empowering Regions to Overcome the Impact of the Economic Crisis) program was conceived to provide grant and revolving credit funds to poor and unemployed groups in order to: (i) improve social and economic infrastructure, while generating temporary employment; and (ii) finance income-generating businesses. The intended recipients of this program are the rural and urban poor who have lost their jobs and sources of income, and who have insufficient income to meet their daily needs, especially food, education and health expenses, and other essential needs.

Budgeted to spend Rp. 1.7 trillion program in 1998/99, the program covered all areas of Indonesia, allocating funds to nearly every kelurahan and desa (urban & rural village; k/d) in the country. Funds allocated ranged from less than Rp. 10 million for a small or relatively wealthy village to over Rp. 1 billion for a large village with high number of registered poor and unemployed. In all cases, however, the PDM-DKE funds vastly increased the spending authority of these local administrations.

PDM-DKE was planned by Bappenas to be implemented rapidly: funds were to be channeled to recipients by mid-March at the latest, only four months after the inception of the program in November 1998. The speed at which the program was to be implemented and the scale of the funding were widely criticized before the program began. Program designers at Bappenas agreed that thorough preparation and community involvement in planning were necessary if the program were to be a success.

In order to study the program-planning phase, a SMERU team conducted a field rapid assessment of PDM-DKE implementation in December 1998 and January 1999. The assessment covered 13 kelurahan/desa in 6 districts or municipalities in 4 provinces including Kabupaten Kutai in East Kalimantan, Kodya/Kabupaten Bogor and in West Java, Kodya Surabaya in East Java, and Central and East Jakarta in DKI Jakarta. Of the 13 villages included in the study, the amount of PDM-DKE funds allocated for community fund ranged from a low of Rp. 10.7 million for Desa Bontang Baru in Kabupaten Kutai, East Kalimantan, to Rp. 1.1 billion for Kelurahan Cipinang Besar Selatan in East

Program pemerintah Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE) dimaksudkan untuk menyediakan bantuan dan dana kredit bergulir pada kelompok masyarakat miskin dan pengangguran, untuk: i) meningkatkan infrastruktur sosial dan ekonomi, dengan penciptaan lapangan kerja sementara, dan (ii) mendanai usaha yang dapat menghasilkan pemasukan. Penerima program ini adalah rakyat miskin di perkotaan dan pedesaan yang kehilangan pekerjaan dan sumber pemasukan, dan yang sama sekali tidak memiliki sumber pemasukan untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, terutama pangan, pendidikan dan biaya kesehatan serta keperluan mendasar lainnya.

Dengan anggaran Rp. 1.7 triliun pada tahun 1998/99, program ini menjangkau seluruh wilayah Indonesia, mengalokasikan dana kepada hampir setiap kelurahan dan desa di wilayah Indonesia. Dana yang disampaikan berkisar kurang dari Rp. 10 juta untuk desa/kelurahan kecil atau relatif lebih baik, hingga lebih dari Rp. 1 milyar bagi desa/kelurahan dengan jumlah penduduk miskin dan pengangguran yang lebih besar. Walaupun demikian, pada setiap kasus, dana PDM-DKE telah memberikan wewenang yang lebih luas pada pembelanjaan pemerintah daerah.

PDM-DKE direncanakan oleh Bappenas untuk dilaksanakan segera: dana akan disalurkan kepada penerima selambat-lambatnya pada pertengahan Maret, hanya empat bulan sejak pencetus program bulan Nopember 1998 yang lalu (ternyata, baru-baru ini diumumkan bahwa program PDM-DKE akan diperpanjang sampai akhir Juni 1999). Cepatnya laju pelaksanaan program dan skala pembiayaan yang besar dikritik secara luas bahkan sebelum program sempat dimulai. Perancang program di Bappenas berpendapat bahwa persiapan yang matang dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan sangatlah penting, apabila kesuksesan program hendak diraih.

Guna mempelajari perencanaan program pada tahap awal, Tim SMERU melakukan pengamatan cepat pada program PDM-DKE selama bulan Desember 1998 dan Januari 1999. Pengamatan mencakup 13 kelurahan/desa di 6 lokasi berbeda yang tersebar di 4 propinsi termasuk Kabupaten Kutai di Kalimantan Timur, Kodya dan Kabupaten di Jawa Barat, Kodya Surabaya di Jawa Timur, dan Jakarta Pusat serta Jakarta Timur di DKI Jakarta.

Jakarta.

At the time SMERU Team was in the field, project-coordinating teams had been formed at each level, the kecamatan and desa facilitators appointed and the district-level management consultants appointed. In addition, the Village Activity Implementation Team at the kelurahan/desa level (the Tim Pelaksana Kegiatan desa/kelurahan, TPKd/k) had already completed the identification and selection projects and beneficiaries with the assistance of the desa facilitator. However, by the end of January, funds were not yet available for financing the projects, or for paying for management costs. Interestingly, the SMERU team discovered some locations where community members protested the delay in funds release, and other locations, such as Jakarta Pusat, where community groups who were unhappy with the selection process were requesting funds disbursement be even further delayed.

General Findings

The five principle findings about this early implementation phase of the PDM-DKE program were:

- Understanding of program objectives and process regarding the targeting and participation of the poor in the program was generally good at the highest levels (district coordinating team and management consultants) but was found to be very weak at the village level.
- Project selection at the village level was done by Village Activity Implementation Teams (TPKd/k) which generally consisted only of village officials; little input was solicited or received from poor communities in the village.
- Projects selected usually did not directly target the poor: economic projects usually targeted established entrepreneurs, while infrastructure projects were not targeted to poor neighborhoods, and usually contained only a small amount of funds for unskilled labor input where the poor might participate.
- One exception to the project selection problems was seen in Kodya Surabaya, where the infrastructure and economic projects seemed much better targeted to poor communities.
- Information regarding the amount allocated to the village and the selection and level of financing of individual projects was not made easily accessible to the public, and was not known by the community members interviewed.

Targeting of The Poor

According to the official PDM-DKE guidelines, the intended beneficiaries of the program are those

Pada saat Tim SMERU di lapangan, Tim Pelaksana pada semua tingkatan telah dibentuk, Fasilitator Kecamatan (FK) dan Fasilitator Desa (FD) telah ditunjuk, dan Konsultan Manajemen (KMT II) telah ditetapkan. Sebagai tambahan, Tim Pelaksana Kegiatan desa/kelurahan (TPKd/k), dengan bantuan FD, telah menyelesaikan identifikasi dan pemilihan kegiatan serta calon penerima. Walaupun demikian, hingga akhir Januari 1999, dana

pelaksanaan kegiatan atau biaya manajemen belum tersedia. Yang menarik adalah Tim SMERU menemukan bahwa di beberapa lokasi, masyarakat protes terhadap tertundanya dana, dan pada lokasi lain, seperti Jakarta Pusat, di mana kelompok masyarakat tidak puas dengan proses pemilihan kegiatan, atau penerima program meminta penundaan pencairan dana.

Temuan Umum

Lima temuan utama pada pelaksanaan tahap awal program PDM-DKE ini adalah:

- Pemahaman tujuan dan Juklak program serta penyertaan penduduk miskin dalam program, pada umumnya dipahami secara baik oleh aparat tingkat atas (TPKK II dan KMT II), namun sangat lemah di tingkat desa.
- Pemilihan kegiatan di tingkat desa dilakukan oleh TPKd/k, pada umumnya hanya terdiri dari aparat desa, di mana masukan sedikit diperoleh dari masyarakat miskin di desa;
- Kegiatan yang dipilih biasanya tidak ditujukan langsung kepada masyarakat miskin: kegiatan ekonomi biasanya diperuntukkan bagi pengusaha yang sudah ada, sementara kegiatan fisik tidak diperuntukkan bagi wilayah miskin, dan biasanya hanya mengikutsertakan sedikit pekerja tidak trampil di mana masyarakat miskin dapat turut berpartisipasi;
- Satu pengecualian terhadap masalah pemilihan kegiatan terdapat di Kodya Surabaya, di mana kegiatan fisik dan ekonomi kelihatannya lebih memadai dan memang ditujukan bagi masyarakat miskin.
- Informasi terhadap jumlah bantuan yang dialokasikan bagi desa, dan pemilihan serta besar bantuan masing-masing penerima tidak mudah diakses oleh masyarakat, dan tidak diketahui oleh anggota masyarakat yang ditemui.

Penentuan masyarakat miskin sebagai penerima program

Sesuai dengan panduan resmi PDM-DKE, penerima bantuan program ini adalah penduduk miskin di pedesaan dan perkotaan yang menganggur, atau yang terdaftar sebagai KPS, KS1 (Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera 1). Tetapi

resident rural and urban poor who are unemployed or those registered into poorest groups (pre-prosperous and prosperous stage 1). Yet many districts and village program managers are finding it difficult to fulfill these aims. Most of the economic projects selected in the villages visited were targeted to better-off individuals who were considered by local government to be capable of repaying the loan. The infrastructure projects tended to be selected by districts or village officials with little consultation of poor communities. In addition, in most areas, recipients are required to hold a valid and local KTP (residence registration and identify paper), even though this is not specifically required by the official program guidelines. In Kodya Surabaya, the district coordination team made the decision to assist only Surabaya residents with relevant identity papers. The requirement of a KTP is also effective in East and Central Jakarta, while only Kodya/Kab. Bogor were individuals without local KTPs, but with residency status, were allowed to participate in the program.

Formation of The Village Activity Implementation Team (TPKd/k)

In accordance with program guidelines, each village visited had formed a TPKd/k, with the head of the village (Lurah/Kepala Desa), the chairman of the development council (Ketua I LKMD) providing direction and chairmanship (Pembina and Ketua). Other members of TPKd/k, the secretary, treasurer, and physical and economic officers, were mostly selected from other village officials and neighborhoods head (Ketua RW/RT). There appeared to be little attempt to get representatives of the poor neighborhoods on the TPKd/k. Of the 13 villages visited, all TPKd/k members were male. In most cases observed, the village facilitators had been chosen directly by TPKd/k without consultation with the community as required by the program guidelines. In one instance, in Kel. Kejawan Putih, Kodya Surabaya, there were protests from the community regarding the appointment of a village facilitator who was the son of one of the TPKd/k team. This was solved by appointing two village facilitators, and sharing incentive payment between the two. Only in Kelurahan Kebon Kosong in Central Jakarta, was the appointment of the village facilitator done with the community consultation, with the decision being taken by the group of ten neighborhood heads (Ketua RWs).

Program Orientation

It is apparent that the orientation and dissemination process for this program has been carried out in too hasty and simplistic a manner, especially with regard to the village TPKd/k, facilitators, and communities. In Kabupaten Kutai, the coordination team and management consultants conducted only a very brief orientation, 2-3 hours, for village leaders. Kodya Surabaya and Kodya Bogor had a good orientation process up to the level of the

pelaksana program setempat menemukan kesulitan untuk memenuhi sasaran dimaksud. Sebagian besar kegiatan ekonomi yang dipilih di area yang dikunjungi diberikan kepada perorangan yang dinilai oleh tim setempat memiliki kapasitas dan itikad untuk membayar kembali pinjaman. Beberapa kegiatan fisik cenderung ditentukan oleh aparat tingkat kabupaten/kodya atau desa/kelurahan dengan sedikit masukan dari masyarakat miskin. Sebagai tambahan, pada semua wilayah yang dikunjungi, penerima bantuan harus memiliki KTP setempat yang sah, meskipun hal ini tidak menjadi syarat mutlak dalam Juklak. Di Kodya Surabaya, TKPP II memutuskan hanya akan memberikan bantuan kepada penduduk Surabaya yang memiliki KTP. Persyaratan kepemilikan KTP juga berlaku di Jakarta Timur dan Jakarta Pusat, sementara itu hanya di Kodya/Kabupaten Bogor, penduduk tanpa KTP setempat tetapi dengan status menetap, diperbolehkan berpartisipasi dalam program.

Pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan desa/kelurahan (TPKd/k)

Sesuai dengan Juklak, setiap desa/kelurahan yang dikunjungi telah membentuk TPKd/k, dengan Lurah/Kepala Desa, Ketua I LKMD sebagai Pembina dan Ketua. Anggota lain TPKd/k, sekretaris, bendahara, serta sie ekonomi dan fisik kebanyakan dari aparat desa/kelurahan dan Ketua RW/RT. Kelihatannya sedikit upaya untuk mengikutsertakan wakil dari masyarakat miskin pada TPKd/k. Dari 13 wilayah yang dikunjungi, semua anggota TPKd/k adalah pria. Pada umumnya, FD dipilih langsung oleh TPKd/k tanpa meminta pendapat dari masyarakat sebagaimana disebutkan dalam Juklak. Sebagai contoh, di Kelurahan Kejawan Putih, Kodya Surabaya, muncul protes dari masyarakat atas pemilihan FD yang nota bene adalah anak salah satu anggota TPKd/k. Hal ini diselesaikan dengan menunjuk 2 FD dan membagi insentif yang ada. Hanya di Kelurahan Kebon Kosong di Jakarta Pusat, pemilihan FD adalah hasil musyawarah warga, dengan keputusan yang diambil oleh 10 Ketua RW.

Pengenalan program

Tampaknya proses pengenalan program ini dilaksanakan dengan sangat tergesa-gesa dan sederhana, terutama oleh TPKd/k, FD pada masyarakat. Di Kabupaten Kutai, TKPP II, KMT II, hanya melakukan pengenalan program dengan sangat singkat, 2-3 jam, kepada pamong desa. Kodya Surabaya dan Kodya Bogor dinilai memiliki proses pengenalan program yang sangat memadai, tetapi hanya sampai pada FK, dan lemah di tingkat desa/kelurahan. Kurangnya pemahaman program oleh tim penanggung jawab program di tingkat desa/kelurahan ini menyebabkan lemahnya keikutsertaan masyarakat pada tahap perencanaan kegiatan.

kecamatan facilitator, but very weak at the village level. The lack of understanding of the program by the individuals responsible for implementation in village has led to a very weak role of community in this important project planning stage.

Blend of Economic vs. Public Infrastructure Activities

The division between economic and public infrastructure activities has been decided in each case by the district committees. In Kodya Surabaya, for example, 25% of the funding is to be allocated for infrastructure and 75% for economic activities. In Central Jakarta 60% of the fund is allocated for economic activities and 40% for infrastructure. In addition, in several areas, decisions were also made at provincial and district level regarding the kind of public infrastructure, which could be considered. For example, in Kodya/Kab. Bogor, the provincial coordination team decided to limit this fund for maintenance of roads and bridge.

Formation of Community Groups

The process of formation of the community groups (POKMAS) together with their proactive role in the planning and implementation of the program were considered by the program's planners to be key elements. The PDM-DKE guidelines assume that community group members will be identified who are interested in working as a team to establish or develop a small business. This model has not been followed in the majority of cases. Of the 6 Kab./Kodya observed, such teams have been formed only in some instances in Surabaya. In other areas visited, either selected individual households are arbitrarily grouped into official "POKMAS" to receive individual funding, or the funding was to be channeled to an individual enterprise. In the case of these small enterprises, the "POKMAS" is identified as including the entrepreneur owner and his or her employees, although the employees have no apparent direct benefit from the loan.

Economic Activity

The majority of the recipients of assistance for economic activities are not considered to be the poorest as many already possess small business enterprises. Typically, these individuals have received offers of financial assistance from PDM-DKE by their neighborhoods RT/RW. Many indicated that while they themselves did not feel in need of a loan, they eventually registered for this program. Others have decided to reject the offer of assistance.

Meanwhile, in Kodya Surabaya, program assistance is to be used as a capital injection for either individual or group endeavors (e.g. additional capital for warung, the purchase of fishing equipment, becak, fish spawn, or the development of small-scale activities such as footware small-scale

Pemilahan kegiatan ekonomi dan fisik

Pemilahan kegiatan ekonomi dan fisik ditentukan oleh Tim di tingkat kabupaten/kodya. Sebagai contoh, di Kodya Surabaya, 25% dana dialokasikan untuk kegiatan fisik dan 75% untuk kegiatan ekonomi. Di Jakarta Pusat, 60% dana dialokasikan untuk kegiatan ekonomi, dan 40% untuk kegiatan fisik. Sebagai tambahan, di beberapa wilayah, keputusan tentang jenis kegiatan fisik juga diputuskan di tingkat propinsi atau kabupaten/kodya, dan masih dapat dipertimbangkan. Sebagai contoh, di Kodya/Kabupaten Bogor, TKPP I memutuskan untuk membatasi dana untuk pemeliharaan jalan dan jembatan.

Pembentukan Kelompok Masyarakat (POKMAS)

Proses pembentukan POKMAS dibarengi dengan peran pro-aktifnya dalam perencanaan dan pelaksanaan program dianggap oleh perencana program sebagai elemen kunci. Juklak PDM-DKE mengasumsikan bahwa anggota POKMAS adalah anggota masyarakat yang bersedia masuk dalam satu tim untuk membentuk atau mengembangkan usaha kecil bersama. Model ini tidak diikuti pada kebanyakan kasus. Hanya Surabaya, dari 6 Kabupaten/Kodya yang dikunjungi, kebanyakan membentuk POKMAS sesuai dengan panduan tersebut. Di tempat lain, beberapa rumah tangga dibentuk seadanya dalam satu 'POKMAS' resmi, yang masing-masing anggotanya mendapatkan bantuan, atau disalurkan pada usaha pribadi. Pada kasus usaha pribadi ini, 'POKMAS' adalah pemilik usaha dan pekerja, dimana pekerja tampaknya tidak memperoleh manfaat langsung dari pinjaman ini.

Kegiatan ekonomi

Kebanyakan penerima bantuan kegiatan ekonomi bukan masyarakat yang paling miskin karena umumnya mereka telah memiliki usaha kecil-kecilan. Biasanya masing-masing telah menerima tawaran bantuan keuangan PDM-DKE oleh RT/RWnya. Meskipun mereka sendiri sebenarnya tidak merasa memerlukan pinjaman, akhirnya mereka mendaftar juga. Beberapa memutuskan untuk menolak tawaran tersebut.

Sementara itu, di Kodya Surabaya, bantuan program digunakan sebagai suntikan modal untuk usaha perorangan atau usaha kelompok (misalnya tambahan modal untuk usaha warung, pembelian alat pancing, becak, bibit ikan, atau pengembangan usaha skala kecil seperti industri sandal skala kecil, beternak bebek, serta perdagangan lainnya). Calon penerima program dinilai SMERU sangat menghargai bantuan ini.

Juklak PDM-DKE memberi keleluasaan kepada setiap desa untuk menentukan tingkat bunga, waktu pengembalian pinjaman, dan pengaturan pemantauan perguliran dana pada kegiatan

industry, duck raising, and other petty trading). The intended recipients indicated to SMERU their appreciation of the program.

The PDM-DKE guidelines leave it up to each village to determine the interest rate, period of loan repayment, and the arrangement and monitoring of revolving fund for economic projects. Provincial and district officials interviewed appeared not to be concerned about assuming responsibility for the funds dispersed at the community level. At the Kecamatan, village and POKMAS levels, however, many individuals expressed worry about accounting for economic activities. At the time SMERU conducted the assessment, the TPKd/k had not established a system for repayment or determined interest rates. Our observation was that the capacity of most villages to manage such a revolving fund is questionable, given that few had ever done anything similar.

Government efforts to reinvigorate the economy through such a rapidly implemented program, require serious monitoring to ensure its objectives are fulfilled and optimal results are achieved. In Kodya Surabaya, the district's consultant management planned to arrange for NGOs to monitor the distribution of funds from the LKMD or the Ketua POKMAS to the community, while in Kodya/Kab. Bogor, local government officials planned to draw on local budget (APBD) funds to finance monitoring of the program.

Public Infrastructure Activity

The selection of infrastructure projects depended mainly on district and local officials, and did not reflect participation by poor communities in the selection process. Most commonly selected projects included roads, drainage, buildings, and bridges. The SMERU team noted that a number of road improvements were to be located near the houses of village leaders, and that some villages planned to use these funds to construct village offices. In several villages visited, infrastructure priorities mentioned by members of poor communities for water supply and public bathing, washing, and toilet facilities were not considered as they did not fit with decisions made by the district and village committees. Surabaya was one exception to this pattern, where selected infrastructure projects including flood dike, footpath, community halls, seemed to reflect priorities of the poor as well as other communities.

Most of the infrastructure activities to be financed under PDM-DKE require a substantial portion of the investment for construction materials. Of the 30% or so that would be spent for wages, only a portion of that is likely to be used for unskilled labor, which might provide an employment opportunity for the poor. In Jakarta, the infrastructure funds were to be used for road repairs, with an estimated 80% of the

ekonomi ini. Aparat di tingkat propinsi maupun kabupaten/kodya yang ditemui tampaknya tidak mengkhawatirkan pertanggungjawaban penggunaan dana pada tingkat masyarakat. Sebaliknya, pada tingkat kecamatan, kelurahan/desa, dan POKMAS, beberapa dari mereka mengkhawatirkan pengelolaan keuangan pada kegiatan ekonomi tersebut. Pada saat Tim SMERU melakukan pengamatan, TPKd/k belum menentukan sistem pengembalian pinjaman ataupun penetapan bunga pinjaman. Berdasarkan pengamatan Tim SMERU, kapasitas desa/kelurahan untuk mengelola dana pinjaman bergulir diragukan, mengingat hanya sedikit desa/kelurahan yang pernah melakukan hal serupa.

Upaya pemerintah untuk menyegarkan perekonomian melalui program yang dilaksanakan demikian cepat memang memerlukan pemantauan yang serius guna memastikan bahwa tujuan terpenuhi dan hasil yang optimal tercapai. Di Kodya Surabaya, KMT-II merencanakan agar LSM mengadakan pemantauan terhadap penyaluran dana dari LKMD atau dari Ketua POKMAS kepada masyarakat, sedangkan di Kodya/Kabupaten Bogor, aparat pemerintah setempat merencanakan untuk menggunakan dana APBD untuk membiayai pemantauan program.

Kegiatan fisik

Pemilihan kegiatan kebanyakan bergantung kepada aparat kabupaten/kodya atau desa/kelurahan, dan tidak mencerminkan partisipasi masyarakat miskin dalam proses pemilihannya. Pada umumnya kegiatan yang dipilih mencakup jalan, tandon air, bangunan, dan jembatan. Tim SMERU mencatat bahwa banyak perbaikan jalan justru yang berlokasi di sekitar rumah pamong desa, dan beberapa kelurahan berencana untuk membangun kantor pamong desa. Di beberapa wilayah yang dikunjungi, prioritas kegiatan fisik yang dikehendaki masyarakat miskin seperti pasokan air bersih dan fasilitas MCK (Mandi, Cuci, Kakus) tidak disetujui karena tidak sesuai dengan keputusan tim kabupaten/kodya atau tim desa. Surabaya merupakan pengecualian dari pola ini, di mana kegiatan fisik yang dipilih termasuk tanggul penanggulangan banjir, jalan setapak, ruang pertemuan, kelihatannya sesuai dengan prioritas kaum miskin dan masyarakat lainnya.

Banyak kegiatan fisik yang telah didanai PDM-DKE menelan porsi yang besar untuk bahan bangunan dan investasi. Hanya 30% dari dana digunakan untuk upah, dan kelihatannya hanya sedikit untuk tenaga tidak trampil, padahal kegiatan ini justru memungkinkan penyediaan kesempatan kerja bagi kaum miskin. Di Jakarta, dana kegiatan fisik digunakan untuk perbaikan jalan dengan perkiraan 80% dari total jumlah digunakan untuk membeli bahan bangunan.

money to be used to buy material.

Participation of Women in Infrastructure Activities

The level of participation in any infrastructure activities by women in the PDM-DKE program is low. In Citeureup, Kab. Bogor, many women have lost their jobs, from footwear and textile factories. Of around 200 workers retrenched from one such factory, 50% were female. Yet these women have not become beneficiaries of the PDM-DKE program because: a) the specified target of the program is the head of the household and women are not generally classified as such; b) the selected physical activities such as road and bridge construction, cleaning channels and drains, are not designed to attract women.

Closing Remarks

Even with this small example assessed, SMERU would predict that the program as currently designed and implemented would not reach the poorest and unemployed. Improvements can be made, however, if close monitoring by communities and outside parties is conducted, especially of the revolving funds. Further study of the implementation of the program need to be conducted, to analyze the actual implementation of activities, once after the funds were released in February and March 1999.

■ SKR, JM

Partisipasi wanita pada kegiatan fisik

Tingkat partisipasi wanita pada kegiatan fisik dalam program PDM-DKE dinilai rendah. Di Citeureup, Kabupaten Bogor, banyak wanita kehilangan pekerjaan, umumnya dari pabrik sepatu dan tekstil. Kira-kira 200 pekerja diberhentikan dari salah satu pabrik tersebut, dan 50%nya adalah wanita. Akan tetapi wanita-wanita ini tidak dapat menjadi penerima program PDM-DKE, karena a) target khusus program ini adalah kepala rumah tangga, dan wanita pada umumnya tidak diklasifikasikan demikian; b) kegiatan fisik yang dipilih seperti konstruksi jalan dan jembatan, pembersihan saluran kali dan selokan, tidak dirancang untuk menarik minat wanita.

Penutup

Hanya dengan sedikit wilayah yang diamati, SMERU dapat memperkirakan bahwa program yang saat ini dirancang dan dilaksanakan tidak akan menjangkau masyarakat paling miskin dan pengangguran. Meskipun demikian, perbaikan dapat dilakukan dengan melakukan pemantauan secara ketat oleh masyarakat atau pihak luar, terutama pada dana bergulir. Studi lanjutan terhadap pelaksanaan program perlu dilakukan untuk menganalisa pelaksanaan kegiatan setelah dana dicairkan pada bulan Pebruari dan Maret 1999. ■ SKR, JM

A Note on Collaboration for OPK Improvement

Catatan Kerjasama untuk Perbaikan OPK

As a follow up of SMERU's field rapid assessment on the implementation of Operasi Pasar Khusus, SMERU has been actively involved in discussions held by the Ministry of Food and Horticulture, which is responsible for coordinating the implementation of the OPK program. The discussions are held for the purpose of program evaluation and implementation improvement. Dr. Steve Tabor, USAID consultant for the Ministry of Food and Horticulture to assist with OPK program modifications in urban and peri-urban areas, has also met frequently with the SMERU Team. In a discussion hosted by SMERU, Dr. Tabor and the Ministry also received valuable inputs from number of NGOs who had excellent experiences in delivering food aid to needy people. This close collaboration among SMERU, government, NGOs, and consultants is highly appreciated, and it is part of SMERU's objective, to support the country's efforts to lift itself from the crisis.

Sebagai tindak lanjut pengamatan lapangan SMERU terhadap pelaksanaan Operasi Pasar Khusus, SMERU telah secara aktif dilibatkan pada diskusi-diskusi yang diselenggarakan Kantor Menteri Negara Pangan dan Hortikultura (Kantor Meneg-PHOR) selaku penanggung jawab koordinasi pelaksanaan program OPK. Diskusi ini dilakukan untuk mengevaluasi dan meningkatkan kualitas pelaksanaan program.

Dr. Steve Tabor, konsultan USAID untuk Kantor Meneg-PHOR membantu dalam memperbaiki program Operasi Pasar Khusus di wilayah perkotaan dan pinggiran perkotaan juga telah sering bertemu dengan Tim SMERU. Dalam Diskusi yang diselenggarakan oleh SMERU, Dr. Tabor dan kantor Meneg-PHOR juga memperoleh masukan yang berguna dari LSM yang selama ini telah sangat berpengalaman dalam menyampaikan bantuan pangan kepada masyarakat yang membutuhkan.

Kerjasama yang erat antara SMERU, Pemerintah, LSM, maupun konsultan sangat kami hargai, dan hal ini merupakan salah satu tujuan SMERU, membantu upaya bangsa mengentaskan diri dari kemelut krisis ini.

AND THE DATA SAY

Dampak Krisis Pada Status Kesehatan dan Gizi Masyarakat Kurang Mampu

The Impact of the Crisis on the Health & Nutritional Status of the Poor

As SMERU reported in two recent newsletters, several quantitative datasets have generated new information on the social impacts of Indonesia's crisis. These analyses found that:

- The crisis' impact is quite serious, but heterogeneous and complex, hitting some regions and social groups quite hard and others less so.
- The intensity of the crisis' impacts does not correlate with pre-crisis poverty measures.
- Urban areas have been hit hard by the crisis.

Analyses of preliminary data collected by Helen Keller International since the beginning of January this year as part of their Nutrition Surveillance System have generated specific information about the impact of the crisis on some of the most vulnerable groups -- HKI reports an alarming prevalence of micronutrient and energy deficiencies among poor women and children in Jakarta & Surabaya.

- Anemia and vitamin A deficiency are increasing among under-five children and their mothers
- there is a high prevalence (20%) of wasting among mothers as measured by the body mass index (BMI), and it is increasing
- the situation is far worse in urban slums now than at the crisis' lowest point in rural areas (measured in June-August 1998)

What do these findings mean for Indonesians?

- Vitamin A deficiency threatens not only blindness but also illness from damaged immune systems
- iron deficiency anemia impairs the immune system and reduces physical and mental capacity, cuts work productivity, and harms intellectual development

How do the results from HKI fieldwork fit into the context of recent nationwide data analyses?

To begin with, the new HKI data and analyses are consistent with those of the qualitative Kecamatan survey, reported upon earlier by SMERU, whose health impact index illustrated that people on Java have been severely affected. In addition, some of the specific HKI findings on nutritional impact -- such as the increase in the numbers of women with lower

Sebagaimana diberitakan SMERU dalam dua newsletter terdahulu, beberapa program data kuantitatif telah menghasilkan informasi baru mengenai dampak sosial krisis Indonesia. Analisa tersebut menemukan bahwa:

- dampak krisis cukup serius, tetapi heterogen dan kompleks, menghantam keras di beberapa daerah dan kelompok sosial, tetapi kurang terasa di tempat lainnya
- intensitas dampak krisis tidak berkorelasi dengan ukuran kemiskinan pra-masa krisis
- daerah urbanisasi sangat terpuak oleh krisis

Analisa data pendahuluan dikumpulkan oleh Helen Keller International sejak awal Januari tahun ini, sebagian dari Sistem Penelitian Gizi telah menghasilkan informasi spesifik mengenai dampak krisis terhadap beberapa kelompok yang paling rentan - HKI melaporkan dominasi kekurangan mikro-nutrisi dan energi yang sangat mengkhawatirkan pada wanita dan anak-anak miskin di Jakarta & Surabaya.

- Anemia dan kekurangan Vitamin A bertambah pada anak balita dan ibunya
- terdapat dominasi yang tinggi (20%) pada penurunan berat badan pada ibu-ibu sebagaimana diukur oleh indeks bobot badan (body mass index=BMI), dan angka ini kian terus meningkat
- keadaan lebih parah lagi di daerah miskin perkotaan pada saat ini dibandingkan dengan waktu krisis pada titik terendah di daerah-daerah (diukur dalam bulan Juni-Agustus 1998)

Apakah artinya penemuan-penemuan tersebut bagi orang Indonesia?

- kekurangan Vitamin A tidak hanya dapat berakibat kebutaan tetapi juga penyakit akibat sistem imun yang telah rusak
- Anemia kekurangan zat besi merusak sistem imun serta mengurangi kapasitas fisik dan mental, menurunkan produktivitas kerja, dan membahayakan perkembangan intelektual.

BMI -- are echoed in the recently-analyzed post-crisis round of the Indonesian Family Life Survey, IFLS2+.

In general, the IFLS2+ and other national data sources such as the 1998 UNICEF 100 Villages Survey show complex patterns, with some nutrition and health indicators improving and others worsening. This complexity is puzzling at times -- for example, data from the IFLS2+ survey show little or no negative impacts on indicators such as maternal and child anemia and under-five malnutrition (measured by weight for height) -- both areas where HKI data shows increasingly negative impacts.

This disparity in results may be a function of the smoothing of results that occurs in analyzing IFLS2+ and 100 Villages data in aggregate at the national level, compared to the regionally-specific sample presented by HKI.

What are the policy implications of these findings?

- the impact of the crisis continues to deepen, especially for the urban poor, who appear under-served by current safety net programs
- multiple micronutrient supplementation is needed for those most at-risk
- continuing data on health, micronutrient, and anthropometric indicators is needed to monitor the crisis' impact on the most vulnerable groups ■ SMERU Team

Bagaimana caranya agar hasil kerja lapangan HKI dapat disesuaikan ke dalam konteks analisa data nasional yang baru dilakukan?

Sebagai permulaan, data dan analisa HKI konsisten dengan data dan analisa hasil survei kualitatif kecamatan yang dilaporkan terlebih dahulu oleh SMERU, indeks dampak kesehatan mana menggambarkan bahwa orang di Jawa telah terkena secara serius.

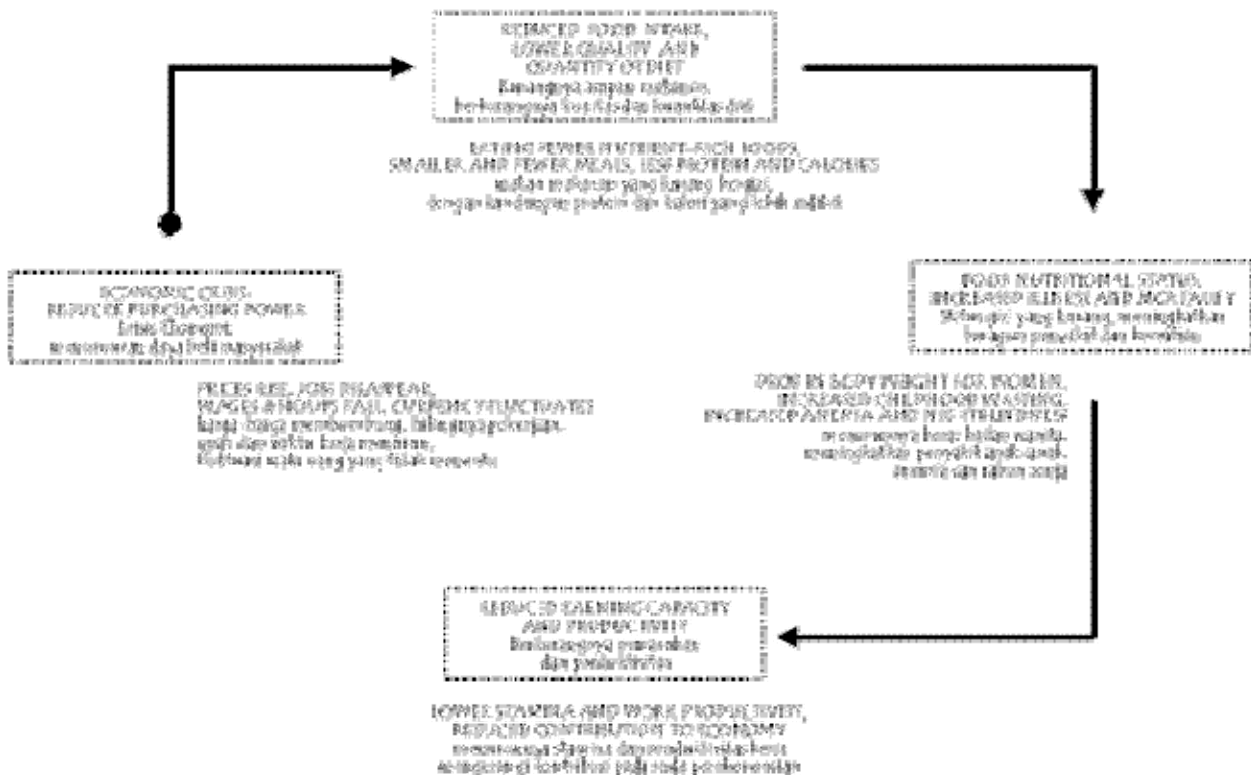
Sebagai tambahan, beberapa penemuan spesifik HKI mengenai dampak gizi --- seperti halnya pertambahan jumlah wanita dengan BMI yang menurun --- diumumkan lagi dalam hasil survey Kehidupan Keluarga Indonesia yang dilakukan pada perputaran masa setelah krisis yang dianalisa baru-baru ini, IFLS2+.

Secara umum, IFLS2+ dan sumber data nasional lainnya seperti survey 100 Desa UNICEF 1998 menunjukkan pola dengan beberapa indikator gizi dan kesehatan yang membaik dan yang lainnya memburuk. Kompleksitas ini kadang-kadang membingungkan - sebagai contoh, data dari survey IFLS2+ menunjukkan sedikit atau bahkan tidak adanya dampak negatif pada indikator-indikator seperti anemia ibu dan anak serta kekurangan gizi pada balita (diukur dengan berat badan terhadap tinggi badan) - kedua bagian di mana data HKI menunjukkan dampak yang semakin negatif. Perbedaan hasil tersebut mungkin merupakan fungsi homogenisasi yang terjadi dalam menganalisa data IFLS2+ dan data 100 desa secara agregat pada tingkat nasional, dibandingkan dengan contoh spesifik secara daerah yang diberikan oleh HKI.

Apakah implikasi politis dari penemuan ini?

- dampak krisis makin mendalam, terutama untuk yang miskin di daerah urbanisasi, yang tampaknya kurang terlayani oleh program jaringan pengaman yang sedang berjalan
- micro-gizi tambahan ganda diperlukan oleh yang paling tak terlindungi
- data yang terus menerus mengenai kesehatan, micro gizi, dan indikator antropometrik diperlukan guna memonitor dampak krisis terhadap kelompok yang paling tak terlindungi ■ Tim SMERU

The Cycle of Crisis



Helen Keller International Indonesia works with the Government of Indonesia, UNICEF, the University of Diponegoro, and the U.S. Agency for International Development to improve the health and well-being of the Indonesian people. The HKI data and findings described here generated by the Nutrition Surveillance System which generates data on nutritional status of target populations in six provinces, and compares those data with pre-crisis data on nutrition. Contact Dr. Martin Bloem at 62-21-5263872 or 2526059 for more information.

The other findings described here are described in a SMERU Special Report "Social Impacts of the Indonesia Crisis: New Data and Policy Implications", written by Jessica Poppele, Sudarno Sumarto, and Lant Pritchett. Data are from the 1998 Kecamatan Rapid Poverty Assessment, the February 1998 SUSENAS, the August 1998 UNICEF 100 Villages Survey, and the 1998 Indonesian Family Life Survey 2+. For more information, contact Lant Pritchett at the World Bank, tel: 62-21-52993000, or Sudarno Sumarto at SMERU, tel: 62-21-336336.

Helen Keller International Indonesia bekerjasama dengan pemerintah Indonesia, UNICEF, Universitas Diponegoro, dan Badan Amerika Serikat untuk perkembangan internasional dalam memperbaiki kesehatan dan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Data dan penemuan HKI yang dijelaskan di sini dihasilkan oleh sistem pengawasan gizi yang menghasilkan data mengenai status gizi penduduk yang dituju dalam enam propinsi, dan membandingkan data tersebut terhadap data pra-krisis mengenai gizi. Hubungi Dr. Martin Bloem di 62-21-5263872 atau di 2526059 untuk keterangan lebih lanjut.

Penemuan lainnya yang dijelaskan di sini diterangkan dalam sebuah laporan khusus SMERU "Dampak Sosial Krisis di Indonesia: Data dan Implikasi Politik Baru" ditulis oleh Jessica Poppele, Sudarno Sumarto dan Lant Pritchett. Data diperoleh dari Evaluasi Cepat Kemiskinan di Kecamatan 1998, SUSENAS Pebruari 1998, survei 100 desa UNICEF Agustus 1998, dan survei 2+ Kehidupan Keluarga Indonesia 1998. Untuk keterangan lebih lanjut, hubungi Lant Pritchett di World Bank, telepon 62-21-52993000, atau Sudarno Sumarto di SMERU, telepon 62-21-3141224.

A MESSAGE FROM

Padat Karya Desa pada Proyek Penanggulangan Kekeringan di Indonesia Timur

Padat Karya Desa:

A Village-Managed Labor-Intensive Drought-Relief Project in Eastern Indonesia

Gary Swisher

The drought which occurred in many areas of eastern Indonesia began in early 1997 from the effects of El-Nino, and continued through most of 1998. By February 1998, it became apparent that the lack of rainfall in parts of Central and Southeast Sulawesi, Nusa Tenggara Barat and Nusa Tenggara Timur Provinces was seriously affecting the progress of the main food-cropping season there. The greatest problems were in areas of subsistence farming where partial or complete crop failures were combined with reductions in sources of off-farm employment, leaving rural populations without their usual source of food and without resources to purchase food. The problems of drought and unemployment, combined with rising food prices, put at risk large segments of the population in these areas.

As food shortage and income problems worsened, the Government of Indonesia began to plan for a range of labor intensive (padat karya) programs to target both rural and urban areas across the archipelago.



Men and women working on simple village road, Kabupaten Muna, Southeast Sulawesi
Laki-laki dan wanita bekerja pada pembangunan jalan desa sederhana, di Kabupaten Muna, Sulawesi Tenggara

One innovative program initiated by the Ministry of Home Affairs (Bangda and Bappenas), with funding from the World Bank was Padat Karya Desa (PKD). Padat Karya Desa is a community-managed small works program designed to provide a temporary source of income for villagers in drought affected areas. The PKD program would provide a grant of Rp. 50 million to targeted villages to finance labor intensive works, principally through the upgrading of rural roads and related infrastructure. With a wage rate of Rp. 5,000 per day, each village would be

Paceklik yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia Timur dimulai pada permulaan tahun 1997 sebagai akibat dari El-Nino, dan terus berlangsung hampir sepanjang 1998. Pada bulan Februari 1998, jelas bahwa kekurangan curah hujan di beberapa bagian Sulawesi Tengah dan Tenggara, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur secara serius mempengaruhi kelancaran musim panen utama di sana. Masalah yang paling berat terjadi di daerah pertanian - di mana bertani adalah pekerjaan pokok masyarakat - dan gagal panen sebagian maupun secara keseluruhan juga berarti pengurangan sumber pekerjaan di luar pertanian. Hal ini telah menyebabkan masyarakat desa tidak lagi memiliki bahan pangan yang biasa diperoleh dan bahkan tanpa sumber dana untuk membelinya. Masalah paceklik dan tiadanya pekerjaan, ditambah dengan kenaikan harga makanan, memberi resiko tinggi pada segmen yang cukup besar dari penduduk di daerah-daerah tersebut.

Dengan semakin memburuknya masalah kekurangan pangan dan penghasilan, Pemerintah Indonesia mulai merencanakan serangkaian program padat karya dengan sasaran daerah pedesaan dan perkotaan di seluruh Indonesia. Satu program inovatif yang diprakarsai oleh Departemen Dalam Negeri (Bangda dan Bappenas), dengan bantuan dana dari Bank Dunia adalah Padat Karya Desa. Padat Karya Desa adalah program kerja sederhana yang dikelola oleh masyarakat itu sendiri dan dirancang untuk menghasilkan sumber pemasukan sementara bagi penduduk desa dihantam paceklik. Program PKD ini menyediakan dana Rp. 50 juta bagi desa-desa yang dituju untuk mendanai proyek padat karya, terutama melalui perbaikan jalan-jalan pedesaan dan infrastruktur. Dengan upah harian Rp. 5.000,- setiap desa akan dapat membiayai 7.000 sampai 10.000 hari kerja. Ini sama dengan 300 orang yang dipekerjakan selama 25 sampai 30 hari. Kunci program PKD adalah mekanisme pencairan dana cepat dan langsung ke masyarakat pedesaan; dan lebih ditekankan pada kepemilikan lokal dan partisipasi masyarakat pada semua sub-proyek.

able to finance 7,000 to 10,000 labor days. This is the equivalent of 300 persons employed for approximately 25 to 30 days. Key to the PKD program was the rapid release of funds direct to rural communities through a fast disbursement mechanism; on-site provision of TA through contracts with local NGO's and engineering firms; and strong emphasis on local ownership of and community participation in all subprojects.

1,957 villages (Sulteng-420 desa, Sultra-442 desa, NTB-323 desa, NTT-772 desa) were identified as suffering from drought and experiencing food crop failures and low village food stocks. These villages were selected to receive a Rp. 50 million grant to conduct labor-intensive village works. At least 70% of grant was to be used for labor wages at a rate of Rp. 5,000 per day. No more than 26% of grant could be used for materials and/or equipment rental, while no more than 4% of grant could be used for village implementation team honorarium and administration.

Implementation and Technical Guidelines were prepared and issued to the provinces and kabupaten. Contracting of local firms for field engineers and local NGOs for village facilitators was undertaken to provide at least 1 village facilitator per 10 villages in clusters, and 1 field engineer per 20 villages. PKD information posters and pamphlets were distributed in target villages, and PKD orientation and dissemination activities were conducted at the district, sub-district, and village levels.

The PKD program has been completed in Central and Southeast Sulawesi Provinces as of mid-February 1999. Implementation was being completed in NTB Province and NTT Province during March 1999. Although evaluation of PKD activity is just now getting underway, preliminary lessons learned from PKD can be drawn from field monitoring reports received during the course of the PKD project.

As can be expected, with nearly 2,000 target villages, performance has been highly variable. Preliminary indications are that villages which successfully implemented the PKD program shared the following common features:

1. **Village selection** - not surprisingly, in villages with significant drought conditions and lack of off-farm employment opportunities there was substantially greater community interest and participation.
2. **Adequate training, orientation, and socialization** - implementation was better in villages from provinces and districts which conducted effective training of pimpro, facilitators, and engineers; conducted district, sub-district and village orientation and socialization in a timely, thorough and open manner.



Constructing simple concrete drains, Kabupaten Kendari, Southeast Sulawesi
Membangun selokan sederhana, di Kabupaten Kendari, Sulawesi Tenggara

1.957 desa (Sulawesi Tenggara - 420 desa, Sulawesi Utara - 442 desa, NTB - 323 desa, NTT - 772 desa) ditandai sebagai penderita paceklik, telah mengalami kegagalan panen bahan makanan, dengan simpanan bahan makanan desa yang menipis. Desa-desa ini dipilih untuk menerima bantuan Rp. 50 juta guna melaksanakan pekerjaan padat karya desa. Paling sedikit 70% dari bantuan digunakan untuk upah kerja dengan tarif Rp. 5.000,- per hari. Tidak lebih dari 26% dari bantuan dapat digunakan untuk bahan dan/atau penyewaan peralatan, sedangkan tidak lebih dari 4% dari bantuan dapat digunakan untuk honorarium dan administrasi tim desa pelaksana.

Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis dipersiapkan dan dikeluarkan kepada propinsi dan kabupaten. Kontrak dengan perusahaan lokal untuk insinyur lapangan dan LSM lokal sebagai fasilitator desa diselenggarakan untuk menyediakan paling sedikit 1 fasilitator desa untuk setiap 10 desa secara kelompok, dan 1 insinyur lapangan untuk setiap 20 desa. Pelatihan pengelola lapangan proyek (pimpro), insinyur lapangan dan fasilitator diadakan di semua propinsi oleh sebuah tim pelatih program VIP/P3DT. Poster dan pamflet mengenai informasi PKD dibagikan di desa-desa yang dituju, dan kegiatan orientasi serta diseminasi dilaksanakan di tingkat daerah, sub-daerah dan desa.

Program PKD telah selesai di Propinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara pada pertengahan Pebruari 1999. Pelaksanaan diselesaikan di propinsi NTB dan NTT pada tanggal bulan Maret 1999. Meskipun penilaian kegiatan PKD sekarang tengah dilaksanakan, pelajaran awal dari PKD dapat diambil dari laporan pengawasan lapangan semasa pelaksanaan kegiatan PKD. Sebagaimana dapat diperkirakan, dengan hampir 2.000 desa yang dituju, tingkat kinerja sangat bervariasi. Tanda-tanda awal adalah bahwa desa-desa yang telah melaksanakan program PKD dengan sukses memiliki persamaan sebagai berikut:

1. **Seleksi lokasi yang tepat** - tidaklah

3. **Transparency** - implementation was better in villages which were informed of the concept and objectives of PKD through posters and pamphlets distributed throughout the village, and where the whole community participated in the selection of activities and the planning and implementation of the project.
4. **Coordination, communication among facilitators, field engineers, field project managers** - village implementation was significantly superior where the village facilitator, field engineer, and pimpro worked well together in a coordinated, team approach. This situation was best facilitated by Point 5. below.
5. **Coordination, communication among Bappeda Tk. I, local NGO, and local engineering firm** - in those provinces and districts where these 3 groups worked closely together in a team approach with clear and open lines of communication, more villages were successful in completing their project activities according to the PKD guidelines.
6. **Active supervision by Bappeda Tk. I and II** - throughout the implementation phase of the PKD project, positive and negative feedback was generated by the community, facilitators, field engineers, the local NGOs, the local engineering firms, and local government (Kepala Desa, Camat, Bupati, Governor). Where Bappeda Tk. I and II responded quickly and effectively to such feedback -- be it letters to the special P.O. Box established to receive complaints, local newspaper articles, or demonstrations against kepala desa -- the PKD program operated more effectively at the village level. ■



Men and women sharing the heavy labour on a Padat karya Desa Project, Kabupaten Muna, Southeast Sulawesi
Laki-laki dan wanita bersama-sama bekerja keras pada suatu proyek padat karya desa, di Kabupaten Muna, Sulawesi Tenggara

2. **Pelatihan, orientasi dan sosialisasi yang memadai** - pelaksanaan lebih baik di desa-desa di propinsi dan daerah yang melaksanakan pelatihan pimpro, fasilitator dan insinyur dengan efektif; dan yang mengadakan orientasi di tingkat kabupaten dan kecamatan serta kampanye sosialisasi desa dengan cara yang teratur, teliti dan terbuka.
3. **Transparansi** - pelaksanaannya lebih baik di desa-desa yang telah terlebih dahulu mendapatkan informasi lengkap mengenai konsep dan tujuan PKD melalui poster dan penyebaran pamflet, di mana seluruh masyarakat turut serta dalam pemilihan kegiatan, perencanaan dan pelaksanaan proyek PKD.
4. **Koordinasi, komunikasi antar fasilitator, petugas lapangan, pimpinan proyek lapangan** - pelaksanaan desa jelas lebih baik di mana fasilitator desa, petugas lapangan dan pimpro bekerjasama dengan baik dengan pendekatan tim yang terkoordinasi. Situasi seperti ini paling baik dilakukan oleh butir 5 di bawah.
5. **Koordinasi, komunikasi antara Bappeda Tingkat I, LSM lokal dan perusahaan kontraktor lokal** - sama dengan di atas, propinsi dan daerah di mana Bappeda Tingkat I, perusahaan kontraktor lokal dan kontraktor LSM bekerjasama erat dalam suatu pendekatan tim dengan jalur komunikasi yang jelas dan terbuka, lebih banyak desa yang berhasil dalam penyelesaian kegiatan proyek menurut garis pedoman proyek PKD.
6. **Pengawasan aktif oleh Bappeda Tingkat I dan II** - selama pelaksanaan proyek PKD, umpan balik positif dan negatif dihasilkan oleh komunitas, fasilitator, petugas lapangan, LSM lokal, perusahaan kontraktor lokal dan pemerintah daerah (Kepala Desa, Camat, Bupati, Gubernur). Di mana Bappeda Tingkat I dan II menanggapi dengan cepat dan efektif umpan balik demikian, apakah dalam bentuk surat kepada Kotak Surat khusus untuk menerima keluhan, artikel surat kabar setempat, atau demonstrasi terhadap kepala desa, program PKD berjalan lebih efektif di tingkat desa. ■

A simple wooden bridge providing access to a previously isolated village, Kabupaten Kolaka, Southeast Sulawesi
Jembatan sederhana yang menjadi jalan keluar utama dari suatu desa yang dulunya terpencil, di Kabupaten Kolaka, Sulawesi Tenggara



Gary Swisher is an institutional development specialist who has been involved in development work in Indonesia since 1979. He has been a member of the World Bank's team of consultants for the Padat Karya Desa project.

Gary Swisher adalah seorang ahli studi pembangunan yang telah banyak berkecimpung dalam pembangunan di Indonesia sejak 1979. Ia juga salah seorang anggota tim konsultan Bank Dunia untuk proyek Padat Karya Desa.

The NGOs participating in the Padat Karya Desa in NTB are:

LSM yang turut berpartisipasi dalam Padat Karya Desa adalah:

- Pusat Studi Pembangunan Nusa Tenggara Barat (PSP-NTB)
- Yayasan Tunas Alam Indonesia (SANTAI)
- Yayasan Al-Istiqamah
- Yayasan Lembaga Kemanusiaan Masyarakat Pedesaan (YLKMP)
- Pusat Studi dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSP-SDM)